PROPOSTA DI PARERE ALTERNATIVO DEI SENATORI
TREU, ROILO, BLAZINA, GHEDINI, ICHINO, NEROZZI, PASSONI

La 11ª Commissione permanente del Senato,

esaminato, per le parti di competenza, il disegno di legge n. 2887, relativo alla conversione in legge del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e lo sviluppo;

premesso che:

la manovra correttiva in esame, di importo pari a 3,1 milioni di euro per l'anno 2011, a 18.335,4 milioni di euro per l'anno 2012, a 25.460 milioni di euro per il 2013 e a 7.433 milioni di euro per l'anno 2014, è stata adottata dal Governo al fine di anticipare al 2013, come richiesto in sede europea, il pareggio del bilancio;

il provvedimento in esame, pertanto, integra e corregge le disposizioni del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, a sua volta di importo pari a 2.108,3 milioni di euro per l'anno 2011, di 5.577,5 milioni di euro per l'anno 2012, di 24.405,7 milioni di euro per l'anno 2013 e di 47.972,6 milioni di euro per l'anno 2014;

nel complesso, l'impatto delle due manovre correttive è pari a 2.139,8 milioni di euro per l'anno 2011, a 23.932,9 milioni di euro per l'anno 2012, a 49.865,7 milioni di euro per l'anno 2013 e a 55.405,6 milioni di euro per l'anno 2014;

considerato che:

tali manovre sono state adottate dal Governo italiano, sulla base di specifiche sollecitazioni e raccomandazioni pervenute dalle istituzioni dell'UE e dai principali Governi degli Stati membri dell'UE, allo scopo di ridurre da subito il *deficit* pubblico e giungere al pareggio di bilancio entro il 2013, e non più entro il 2014, anche in ragione del recente andamento dei mercati finanziari e della crescita esponenziale dello *spread* dei titoli pubblici italiani in rapporto ai titoli tedeschi;

l'intervento del Governo risulta sostanzialmente indotto da pressioni esterne e non porta traccia di alcuna rivisitazione critica circa le politiche condotte negli ultimi tre anni; conseguentemente sono totalmente assenti reali correzioni ad un impostazione che, nella contingenza della crisi, ne ha di fatto ampliato la portata, in conseguenza della scelta reiterata di non intervenire sui nodi strutturali di funzionamento della macchina statale e sulle principali criticità della nostra economia, in ossequio alla logica più volte riaffermata del "non si cambia nella crisi";

nel complesso, pur considerando vincolo necessario ed imprescindibile, il raggiungimento degli obiettivi del pareggio di bilancio, le scelte adottate dal Governo risultano ancora una volta (da ultimo nel giro di poche settimane) sostanzialmente inadeguate, non rispondono alle reali esigenze del Paese e alle specifiche indicazioni e raccomandazioni espresse dall'UE in tema di stabilità e sviluppo; esse prefigurano un andamento recessivo per la nostra economia e soprattutto sono del tutto inique sul piano sociale, mantenendo in questa scelta una coerenza negativa con il Decreto 98 dello scorso luglio, rispetto al quale si limitano in sostanza ad operare, per le parti di maggiore consistenza economica meri anticipi dell'introduzione delle misure previste dalla precedente manovra e dei loro effetti, che conseguentemente risultano sommatori;

rispetto a quanto descritto e prospettato nel DEF 2011, la manovra complessiva per gli anni 2011-2014 non contiene alcuna significativa misura per lo sviluppo e la crescita. Nessuno degli interventi contenuti nel PNR e nessuna delle osservazioni correttive formulate dalla Commissione Europea lo scorso 12 giugno 2011, ha trovato traduzione operativa nella manovra correttiva, lasciando così il nostro sistema economico e produttivo senza un orizzonte di sviluppo; inoltre, poiché si è scelto di non correggere il profilo delle stime relative alle grandezze macroeconomiche contenute nel DEF 2011, gli effetti sommatori delle due manovre producono un risultato netto che, nelle previsioni, andrebbe significativamente oltre gli obiettivi di pareggio dichiarati, con ciò aprendo un grave dubbio da un lato sulla veridicità e sulla tenuta di quelle stime, dall'altro sulla reale natura dei provvedimenti che il Governo si propone di adottare nei prossimi mesi;

assunto che la manovra poggia, sostanzialmente su tre pilastri finanziari: i tagli alla spesa dei Ministeri in assenza di modifiche ai tempi di introduzione e di definizione degli indirizzi del metodo della *spending rewiew*; i tagli dei trasferimenti alle Regioni e agli Enti Locali per conseguenza dell'inasprimento dei vincoli, già insopportabili e pesantemente squilibrati verso i territori, del Patto di stabilità interno; gli interventi di natura fiscale e assistenziale rinviati all'attuazione della Delega di riforma, le considerazioni che, allo stato, è possibile fare portano a ritenere che il contenuto reale degli interventi di riduzione del debito sia costituito dall'attuazione delle clausole di salvaguardia, poste inesorabilmente in atto al puntuale verificarsi, come già nel periodo trascorso, dell'inefficacia o dell'inagibilità degli interventi prospettati;

le clausole di salvaguardia, che appaiono a tutti gli effetti costituire il profilo reale del provvedimento, ne qualificano se possibile con ancora maggiore evidenza il profilo regressivo,

andando a gravare sugli strati della popolazione che già pesantemente scontano gli effetti negativi della crisi economica, i lavoratori dipendenti, le famiglie numerose, più esposte al rischio di povertà, le donne escluse dal mercato del lavoro o gravate dal doppio lavoro, professionale e di cura, le persone non autosufficienti ed i giovani che al lavoro non riescono ad accedere;

In particolare, con riguardo ai profili di competenza di questa Commissione, che sarà chiamata a breve a discutere i contenuti della riforma dell'assistenza, destano preoccupazione non solo alcuni principi contenuti nel testo della Delega, che paiono ancora una volta ispirati all'assistenzialismo caritatevole, anziché ad un welfare delle opportunità, affermato nei testi di indirizzo (Libro Bianco) e negato nell'azione concreta di governo, ad una sussidiarietà posta prevalentemente in capo alle famiglie, cioè alle donne, data la dinamica dei ruoli sociali e familiari del nostro Paese, che questo Governo sta esasperando in luogo di promuoverne un cambiamento di profilo europeo, ma preoccupano soprattutto gli obiettivi di risparmio affidati alla delega medesima.

I complessivi 40 miliardi di euro che dovrebbero essere recuperati in tre anni, a partire dal prossimo, attraverso la riforma fiscale ed assistenziale appaiono un obiettivo del tutto irrealistico ed incoerente con la volontà dichiarata di garantire la tutela delle fasce di protezione sociale ed evitare un ulteriore innalzamento della pressione fiscale. Infatti, l'entità e le caratteristiche della spesa sociale, i gettiti ottenibili da un intervento di riordino o delineeranno una sostanziale azzeramento dell'intervento pubblico sui bisogni sociali o, inevitabilmente, faranno scattare la clausola di salvaguardia, intervenendo pesantemente sui regimi fiscali agevolativi, cioè gravando di maggiori imposte le persone fisiche, in massima parte i lavoratori dipendenti, e i consumi diffusi, ed anche le imprese che non riescono a recuperare un profilo di ripresa, producendo un'esasperazione ulteriore dell'effetto regressivo e depressivo della manovra.
Infatti, l'anticipo al 2012 dell'effetto di 4.000 milioni di euro (precedentemente previsto per il 2013) e la rimodulazione dell'effetto per il 2013 (il maggior gettito previsto passa da 4.000 a 16.000 milioni di euro) riposa un plafond di spesa sociale di competenza statale che ammonta a circa 30.000 milioni di euro, di cui 16 di prestazioni agli invalidi civili, 9 tra assegni familiari e prestazioni per maternità e i residui 5 diviso tra assegni sociali ed integrazioni al minimo delle pensioni. Considerando non realistico che gli interventi doverosi sulle "false invalidità" portino a riduzioni della spesa dell'ordine delle due cifre e considerato, più complessivamente, che si possano ottenere da una riforma dei criteri di accesso alle prestazioni che si ispiri comunque ad un criterio minimo di equità sociale non più di alcuni miliardi di euro , è pressoché scontato prevedere o l'attivazione della clausola di salvaguardia, attraverso il doppio taglio lineare dei regimi di

esenzione, esclusione e favore fiscale aventi come destinatari prevalenti i redditi da lavoro e da pensione o l'aumento di Iva ed accise, che graverebbero su larghe fasce di consumatori, a compensazione dei mancati effetti degli interventi assistenziali, o entrambe le cose.

Esiste una terza ipotesi, non contemplata dai testi, ma vivacemente presente nel dibattito politico, che attiene l'eventualità che le compensazioni siano ricercate attraverso un ulteriore intervento sulla cassa previdenziale, le pensioni. Su questo, alle considerazioni già svolte in molte sedi e, da ultimo, in occasione della precedente manovra, ci limitiamo a sottolineare l'insostenibilità e l'ingiustizia di ogni intervento previdenziale che abbia meri obiettivi compensativi di riduzione di una spesa pubblica non aggredita nei suoi elementi di inefficienza sostanziale, e che non consideri come prioritarie le variabili dell'adeguatezza dei trattamenti pensionistici e della sostenibilità nel tempo, secondo un criterio di pari opportunità tra i generi e le generazioni e non di mera supplenza;

tali considerazioni valgono specificatamente con riferimento all'anticipo al 2016, previsto dal decreto, del processo di elevamento del requisito anagrafico delle lavoratrici del settore privato per la pensione di vecchiaia, fissato dalla manovra di luglio al 2020;

questo intervento, sommato all'elevamento del requisito anagrafico per la pensione di vecchiaia per le lavoratrici del pubblico impiego, all'anticipo dell'aggancio automatico all'aspettativa di vita, agli interventi di allungamento delle scansioni delle c.d. "finestre", propone uno schema di accesso alla quiescenza per le donne profondamente iniquo se si considera la discriminazione di fatto di cui sono oggetto le donne nel nostro Paese, che non vengono in alcun modo corrette, in termini di accesso al lavoro, retribuzioni e consistenza dei trattamenti previdenziali, accesso ai servizi sociali; tali considerazioni negative sono rafforzate dal fatto che, nuovamente, i risparmi ottenuti vanno a vantaggio della sostenibilità dei conti pubblici, anziché a sostegno dell'introduzione di misure di conciliazione e di discriminazione positiva in favore delle donne, condizione a fronte della quale anche il nostro gruppo ha più volte manifestato adesione ad un processo che colleghi, come anche l'Europa ci chiede, equilibrio previdenziale e sviluppo riducendo, per quella via, l'indebitamento;

considerato inoltre che, con riferimento ai contenuti del decreto in materia di regolazione dei rapporti di lavoro:

l'articolo 8 intitolato "sostegno alla contrattazione collettiva di prossimità" risulta del tutto estraneo agli obiettivi dichiarati del Decreto, non intervenendo sui saldi di bilancio, non se ne ravvede pertanto il carattere di necessità ed urgenza ed essendo assai dubbia la sua capacità di stimolare la crescita, poichè opera nei fatti un potenziale detrimento alle condizioni di trattamento del lavoro e configura scenari di distorsione della concorrenza e di dumping competitivo;

esso rappresenta una inaccettabile intromissione nell'autonomia delle parti sociali , poiché nega alla radice la lettera e lo spirito dell'accordo unitario del 28 giugno scorso;

la qualificazione delle rappresentanze sindacali prescinde infatti completamente dai criteri di qualificazione delle parti abilitate a sottoscrivere accordi pattizi stabiliti con l'accordo: vengono indicate le associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e le rappresentanze sindacali operanti in azienda. La prima formula è quelle usata tradizionalmente dal legislatore, la seconda è del tutto inedita, riferendosi ad un soggetto mai qualificato in nessuna norma o accordo fino ad ora e del quale neppure il Decreto definisce la natura. Entrambe indicano comunque soggetti sindacali diversi da quelli individuati come rappresentativi dall' interconfederale del 28 giugno 2011, che fissa una soglia di rappresentatività certificata e che a livello aziendale richiede che i contratti siano stipulati dalle RSU o dalle RSA rappresentative della maggioranza dei lavoratori;

andando ben oltre l'indicazione della rubrica, la norma investe in generale il ruolo del contratto collettivo di lavoro, conferendo potere illimitato di cambiare la gran parte delle norme del diritto del lavoro;

contrariamente ai migliori esempi di legislazione di sostegno, in primis lo Statuto dei lavoratori (L.300/70), che questa norma nei fatti destruttura sostanzialmente, ed anche con l'orientamento ripetutamente espresso dal Ministro competente, il decreto non rispetta minimamente gli orientamenti delle parti, alle quali attribuisce poteri normativi e derogatori pressoché illimitati, in luogo di definire i confini della loro azione e i livelli di salvaguardia garantiti dalla Legge medesima;

le conseguenze di tali scelte sono gravi in primis per la serietà della rappresentanza. I contratti decentrati potrebbero essere conclusi da qualunque tipo di rappresentanza aziendale, anche

minoritaria e non legata a sindacati nazionali rappresentativi. Oppure da qualunque sindacato nazionale, anche da solo e senza verifica del suo mandato.

tutto ciò è tanto più grave in quanto il decreto conferisce a tali contratti efficacia generale; espressamente il comma 3 dell'art. 8 contiene una sanatoria retroattiva degli accordi conclusi prima del 28 giugno 2011 : una norma costruita ad hoc per salvare gli accordi FIAT, sui quali pendono giudizi, nella quale, perlomeno si stabilisce che gli accordi siano stati approvati con votazione a maggioranza dai lavoratori. Diversamente, la condizione della consultazione e dell'approvazione dalla maggioranza dei lavoratori non è stabilita per gli accordi futuri, ciò è fonte di iniquità sostanziale oltre che incoerente.

l' efficacia generale riguarda anche le intese del comma primo, a cui il legislatore attribuisce il potere di regolare materie ora regolate per legge, quindi di cambiare la legge. Si tratta per la gran parte di regole fondamentali del rapporto di lavoro e dei rapporti economici: impianti audiovisivi, mansioni e inquadramento del personale, contratti a termine e a orario ridotto, regime di solidarietà negli appalti e nella somministrazione di lavoro, orario di lavoro, modalità di assunzione e di disciplina del rapporto, comprese le collaborazioni e le partite Iva , trasformazione e conversione dei contratti di lavoro, e conseguenze del recesso dal rapporto, da cui sono esclusi soltanto il licenziamento discriminatorio e quello della lavoratrice per causa di matrimonio, ma non, con grave e ingiustificata omissione, quello della lavoratrice in stato di gravidanza;

la delega a parti negoziali non qualificate non prevede limiti nè criteri direttivi, pur riguardando norme e diritti fondamentali dell'ordinamento, come quelli dello Statuto dei lavoratori o afferenti alla legislazione comunitaria (es.: orario di lavoro). Un tale potere derogatorio è tanto più grave e inaccettabile in quanto può essere esercitato anche a livello di singola azienda da soggetti sindacali non rappresentativi, potendo in tal modo introdursi nel sistema cambiamenti fondamentali da soggetti irresponsabili e in modo diverso azienda per azienda: una balcanizzazione del diritto del lavoro ingiusta e pericolosa per i lavoratori e dannosa anche per le aziende.

una simile delegificazione presenta dubbi di legittimità, in tutti i casi in cui riguardi norme di ascendenza costituzionale o di derivazione comunitaria: orario, riposi, termine, eguaglianza ecc., essa, inoltre, rischia di rendere vane le stesse norme contenute nella restante parte del Titolo III del decreto, afferenti a materie che risultano tra quelle delegabili alla contrattazione aziendale e, pertanto, derogabili rispetto all'ordinamento di tempo in tempo vigente. E' pertanto doveroso un

invito a condurre una seria valutazione circa le conseguenze che ciò potrebbe produrre sul rispetto di beni costituzionalmente protetti e/o comunque afferenti alla civiltà del lavoro e alla coesione sociale;

con riferimento agli ulteriori articoli del Titolo III

l'affidamento ad una semplice comunicazione delle compensazioni fra unità produttive o aziende di uno stesso gruppo degli obblighi relativi al collocamento dei disabili deve essere riguardato sotto l'aspetto dell'effettività del diritto al lavoro di questi ultimi e dell'agibilità e dell'offerta di lavoro;

l'utilizzo dei fondi interprofessionali per la formazione continua per le misure di formazione in favore di apprendisti e collaboratori a progetto dovrebbe essere collegato a chiari indicatori di qualità della formazione e ad indici accertati di occupabilità, essendo tali risorse di fonte assicurativa destinate al contrasto della disoccupazione;

l'auspicata introduzione di livelli di tutela essenziali per i tirocini dovrebbe riguardare anche i percorsi intracurricolari, inspiegabilmente non compresi, e assicurare per quelli successivi al diploma e/o alla laurea un riconoscimento economico commisurato alle spese sostenute e all'entità e natura della prestazione messa in campo dal tirocinante, tutto ciò al fine di evitare il perpetrarsi di forme occulte di sfruttamento del lavoro;

da ultimo, pur rinviando per il merito alla competenza specifica della Commissione giustizia, si osserva come l'auspicata introduzione della norma di contrasto al fenomeno del grave sfruttamento del lavoro (caporalato) e all'introduzione della fattispecie di reato, peraltro a nostro avviso ingiustamente limitata alle attività di sfruttamento organizzate, rischia di essere limitata nella sua efficacia, proprio dall'effetto combinato delle previsioni dell'articolo 8, in cui vengono deregolamentate proprio le materie che costituiscono, per previsione del Decreto stesso, indice di sfruttamento;

considerato infine, con riferimento ai contenuti previdenziali del Decreto, che:

il comma 7 dell'articolo 1 prevede che, nel caso in cui non siano assicurati gli obiettivi di risparmio derivanti da riduzioni di spesa nei Ministeri, il pagamento della tredicesima mensilità dovuta ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 1651, possa essere differito, senza interessi, in tre rate annuali posticipate;

si tratta di una norma iniqua ed incomprensibile definita in modo quasi beffardo "clausola di salvaguardia": poichè infatti appare di difficilissima realizzazione il mancato raggiungimento degli obiettivi di risparmio derivanti da riduzioni di spesa nei Ministeri, quantificati in ben 7,4 miliardi di euro a decorrere dall'anno 2014, è praticamente certo il differimento del pagamento della tredicesima;

si noti, inoltre, che le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, l'intervento riguarderà pertanto una platea di lavoratori amplissima;

allo stesso modo, la norma relativa al differimento della corresponsione dei trattamenti di fine servizio dei dipendenti pubblici oltre ad apparire ingiustamente punitiva non porta efficienza, ma soltanto un temporaneo effetto di cassa;

tutto ciò premesso,
esprime parere contrario